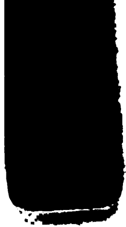


CARNEVALE

Le risostituzione dei demani comunali

1905





PROF. EMANUELE CARNEVALE

LA RICOSTITUZIONE DEI DEMANI COMUNALI

NELL'ITALIA MERIDIONALE

E IL DISEGNO DI LEGGE « RAVA »



TORINO
FRATELLI BOCCA, EDITORI
Librai di S. M. il Re d'Italia
Via Carlo Alberto N.° 3.

ROMA
Via del Corso 216-217

MILANO
Corso Vittorio Emanuele 21

FIRENZE
P. Lumachi Success.

Depositario generale per la Sicilia: ***Orazio Fiorenza,*** PALERMO.

1905.

Omaggio ed affettuosi ossequi di
E. C.

.UCCHINI

PROF. EMANUELE CARNEVALE

LA RICOSTITUZIONE DEI DEMANI COMUNALI

NELL'ITALIA MERIDIONALE

E IL DISEGNO DI LEGGE « RAVA »



TORINO
FRATELLI BOCCA, EDITORI
Librai di S. M. il Re d'Italia
Via Carlo Alberto N.° 3.

ROMA — Via del Corso 216-217
MILANO — Corso Vittorio Emanuele 21
FIRENZE — P. Lumachi Success.

Depositario generale per la Sicilia: **Orazio Fiorenza,** PALERMO.

—

1905.

FOR TX
C

Estratto dagli *Studi Senesi* in onore di LUIGI MORIANI

Siena, Stabilimento Tipografico Carlo Nava

LA RICOSTITUZIONE DEI DEMANI COMUNALI NELL'ITALIA MERIDIONALE E IL DISEGNO DI LEGGE « RAVA » *

Mi è dolce scrivere per una nobile festa intellettuale in Toscana di cose che interessano (non esclusivamente, forse) il Mezzogiorno, e, mentre onoriamo il Collega insigne ed amato la cui voce dalla cattedra di Siena ancor chiama i giovani all' entusiasmo dei severi studî, discorrere — brevemente, per ora — dell' opera di altro Collega nostro che alla Facoltà Giuridica di Siena già appartenne, e che essa à accompagnato con i vôti del memore affetto nella via del fecondo lavoro e delle meritate fortune. Così il sentimento colma le distanze di tempo e di luogo, e rende più cara la comunione spirituale cui l' occasione riconduce.

Chi consideri i varî disegni di legge che negli ultimi tempi si sono elaborati sulla sistemazione dei demani comunali nel Mezzogiorno, anteriori a quello dell' on. Rava, deve convenire che essi ànno principalmente mirato ad una *legge di liquidazione:* più che di riordinare, di usufruire esperienze ormai indiscutibili, di adattare meglio a bisogni sociali assai importanti ed elevati, l' intenzione dei proponenti pare sia stata di compiere una buona volta, e, se non *comunque*, *alla meglio*, l' ultimo tratto di una lunga strada già nella massima parte fatta da altri, e perciò *quasi se-*

* Presentato al Senato nella tornata del 19 dicembre 1904.

gnata nel resto del cammino. Così nel più recente dei progetti cennati, in quello dell'on. BACCELLI, si mantiene l'istituto della *quotizzazione*, pur riconoscendo che esso non à servito al fine cui era destinato, ma anzi ad uno opposto. E il motivo è indicato nella Relazione: — « Ben è vero che le quotizzazioni eseguite finora non ànno corrisposto al fine cui erano preordinate, quello cioè di creare una classe di piccoli proprietari, ed ànno servito invece di facile mezzo per l'aggregazione dei demani a grandi possessi; ma *ormai l'estensione delle terre demaniali libere e suscettive di coltura intensiva è tanto esigua, tanto frazionata e disseminata, che il proposito di sostituire all'istituto del riparto immediato altro istituto più fecondo di benefizi permanenti per la popolazione trova ostacolo nella stessa condizione dei demani,* ed allo stato delle cose io ò anteposto ad una radicale riforma di esito incerto il miglioramento dell'attuale istituto, il quale d'altronde è nelle tradizioni delle nostre popolazioni del Mezzogiorno » (1). Insomma, se fin dal 1861 si cominciò a parlare (come si ricorda nella stessa Relazione dell'on. BACCELLI) di *stralcio* delle operazioni demaniali, troppo malauguratamente e inconsapevolmente, dobbiamo dirlo, i varî disegni di legge succedutisi nel periodo cui ci riferiamo sembra siano diretti quasi unicamente allo scopo di venirne a capo al più presto possibile.

Non devesi tacere, per equità ed esattezza, che pure a coloro i quali si eran messi per questa strada appariva, d'altra parte, la necessità di salvare ciò che ancora salvarsi poteva a beneficio dell'antico e glorioso istituto degli *usi civici* (gloria secolare per tutte le miserie che à alleviato, e per il principio altamente civile che à rappresentato); e tale necessità richiamava qualche volta seriamente la loro attenzione. Così l'on. GUICCIARDINI, nella relazione premessa al suo progetto, presentato alla Camera dei Deputati nella

---

(1) V. *Atti della Commissione Reale pei demani comunali nelle provincie del Mezzogiorno, istituita con R. Decreto 4 maggio 1884, e susseguenti disegni di legge,* Roma, Tipografia Nazionale di G. Bertero e C.; a pag. 403.

seduta del 13 aprile 1897, dopo avere, molto opportunamente, ricordato lo scempio dei demanî avvenuto per la inconsulta disposizione dell'art. 51 del Decreto Luogotenenziale del 3 Luglio 1861, che allargò lo istituto della *legittimazione* in contrasto allo spirito delle leggi demaniali, aggiungeva: — « Mosso dal proposito che non si debba continuare su questa via, propongo di mantenere integra quella massa di terre demaniali, che è sopravanzata, di gelosamente conservarla e custodirla per gli usi civici, disciplinandone e garantendone l'esercizio, *ripetendo con precetto imperativo il divieto di quotizzare le terre necessarie al popolo ed agli altri usi essenziali*, segnatamente tutti i boschi, che vanno conservati anche per considerazioni di un ordine superiore. Similmente propongo di vietare in modo assoluto la legittimazione della occupazione dei boschi, consentendola soltanto sulle altre terre, sempre che si verifichino congiuntamente due condizioni, che si siano apportati miglioramenti stabili, e che *non ne soffra detrimento l' uso civico* » (1). E il Baccelli, con la genialità di vedute che lo distingue, esplicò e riaffermò meglio questi principî, non solo e non tanto nel suo progetto di legge, quanto nella azione amministrativa. Della medesima non è il momento ora di parlare, sebbene ne sia interessante lo studio, anche per una intellezione più piena della nuova politica demaniale inaugurata col disegno di legge del Ministro Rava, ed io forse lo farò; ma considero intanto come un dovere di coscienza, per uno studioso modesto ma attento di queste materie, il dare ampia lode al Ministero di Agricoltura della fede operosa serbata in questi ultimi anni, e ravvivata dal concorso devoto di egregi funzionari, all' ideale di un demanio nel Comune di nuovo restituito ai poveri, a sollievo della vita misera e grama, mentre le insidie della politica, l'indifferenza del pubblico, e (ciò che è veramente doloroso) le opposizioni inconsapevoli degli interessati medesimi, sembrerebbero fatti apposta per intiepidire la fede e scoraggiare l'opera. È triste il rilevarlo: in certi momenti parrebbe

(1) V. *Atti* cit., pag. 339.

che il Ministero di Agricoltura parli solo, senza uditori; ma forse anche questa volta il successo arriderà ai perseveranti.

Così completata la nostra osservazione, e tornando ora ai lavori legislativi, è sempre giusto concludere che i progetti di legge anteriori a quello dell' on. RAVA ebbero per scopo principale di por termine alle operazioni demaniali, di liquidare questa secolare materia, pur conservando parte delle terre rimaste agli antichi diritti delle popolazioni.

Il progetto dell' on. RAVA si stacca da tali precedenti, e batte altra strada; esso à una fisonomia e un contenuto diversi: mira a *ricostruire* non ad *ultimare*, ad iniziare la nuova primavera dei demani comunali piuttosto che a chiuderne la storia, sia pure con disposizioni di civile prudenza. Se sarà approvato, segnerà, nel campo di cui ci occupiamo, la fine di un' epoca, durata un secolo, dal 1.° settembre 1806 ad oggi, e il principio di un' altra: — segnerà la fine dell' individualismo esagerato e dottrinario, che traverso il frazionamento portò alla dispersione, e il principio di un collettivismo temperato, moderno nei suoi ordinamenti pratici e antico o classico nelle origini, di un collettivismo agricolo limitato, che nessuno potrà guardare con diffidenza, avendo esso per sè la legittimità più ortodossa della storia e dei diritti costituiti, e che, all' opposto dell' individualismo, condurrà alla restaurazione di giorno in giorno sempre più prospera dei demani. Io mi tengo alieno dalle esagerazioni e dall' eccessivo ottimismo, e so purtroppo quante difficoltà siano sulla via, e come, qui certamente più che altrove, non possa bastare l' ardimento geniale di un uomo e la formazione di una legge: ora è tracciato il programma, e dobbiamo salutarlo con calda soddisfazione; se avrà esecutori fedeli e intelligenti, esso sarà indubbiamente il principio di una nuova epoca nella politica demaniale comunale.

Avendo per scopo la ricostituzione dei demani, il progetto dell'on. RAVA doveva innanzi tutto contenere l'abolizione dell' istituto della *quotizzazione*, che era appunto la caratteristica e il pernio della legislazione che dal 1806 à dominato fino ai nostri giorni. Curioso paese l' Italia : rea-

lizzare questo vôto, questo lungo vôto della dottrina e dell'esperienza, può parere, ed è, per un uomo politico un atto di non comune coraggio!....

Non è qui il caso di riassumere le critiche acerbe che la massima parte degli uomini competenti à rivolto all'istituto in accenno, per cui l'on. SALANDRA potè dire, nella sua Relazione del dicembre 1886, che se delle quotizzazioni si dovessero ottenere gli effetti che se ne ottengono, e che se ne sono ottenuti finora, meglio SAREBBE NON FARNE PIÙ NESSUNA. La questione, a mio avviso, è esaurita non tanto dalla dottrina quanto dall'esperienza; e non tanto da quella (che pur conta qualche cosa) che ciascuno di noi, nato nel Mezzogiorno ed osservatore di questi fatti, à potuto direttamente ricavare, ma dall'altra ben più vasta che abbraccia ormai un secolo di vita. E questa, poi, alla sua volta non è che un modesto episodio, di fronte alla scena grandiosa delle ripartizioni agrarie che dall'antichità si stende dinnanzi ai nostri occhi!.... Nè discuteremo sui rimedi che di volta in volta si sono escogitati per rendere migliore il funzionamento dell'istituto: il divieto di alienare le quote concesse è sempre fallito e sempre fallirebbe miseramente, ed è dubbia l'efficacia di altri espedienti (come la maggiore estensione della quota, la quale à un limite nel carattere e negli scopi medesimi dell'istituto) diretti al fine di affezionare il contadino alla porzione di terreno che gli fu attribuita. Non discuteremo, perchè sono cose ormai troppo note e ripetute, e perchè il centro della questione non è qui.

Per me l'obbiezione di fondo contro il sistema delle quotizzazioni non è quella che sempre si è fatta, cioè di non riuscire al fine, che si propone, di elevare gli indigenti alla classe di proprietari. Tengo conto di questo grave addebito; ma io poi, particolarmente, mi colloco da un punto di vista differente. Riuscisse pure allo scopo, non perciò esso potrebbe accettarsi. Troppo, in generale, si è andato dietro al disegno di accrescere quanto più è possibile il numero dei proprietari: anche il fautore più convinto del regime della proprietà individuale può non dividere tali

entusiasmi, e far sentire una meditata voce dissonante. Perchè chi vuol conservato quel regime deve considerare se ad esso giovi solo lo estendersi indefinitamente, o se non gli occorra PURE circondarsi di istituti diversi, la cui azione, intesa ad adempiere ufficî ai quali egli è inadeguato, a sostituirlo nelle deficienze, in certo modo lo completi, o renda almeno più solido il terreno su cui si colloca. Ma, ritornando subito al nostro campo attuale, non si creda che con questa osservazione io aderisca alla tendenza, alla quale mostrarono d'ispirarsi il RINALDI ed altri, di cercare, nell'ordinamento dei demani comunali, un fecondo e savio temperamento tra l'economia individualista e la collettivista. Ciò potrà essere un risultato, ma non è per me un punto di partenza. Io fo un ragionamento che mi sembra più semplice, e che si tiene in disparte da simili contestazioni e compromessi. Sta modestamente più al più piano; ma è più fermo. Ed eccolo qui appresso, in poche parole.

Stabilito il principio, del quale, specialmente guardati gli estremi a cui furono ridotti, nessuno potrebbe dubitare, che i demani comunali debbono servire ai poveri, la quotizzazione INVOCA QUEL PRINCIPIO E NEL TEMPO STESSO LO FERISCE A MORTE. I poveri di oggi diverranno propretarî, lo rimarranno (ammettiamolo pure, un momento); ma quelli di domani?.... Per loro non vi sarà più posto; perchè, in sostanza, il patrimonio dei poveri si scioglie e si liquida nel momento stesso in cui se ne fa godere una data generazione di essi, col metodo della ripartizione. La legislazione che nei primi anni del secolo XIX iniziò quel metodo nel Mezzogiorno, e i suoi poco accorti continuatori, non badarono che l'istituto dell'*uso civico* ebbe storicamente una funzione correttiva della proprietà concentrata e individualizzata, e TALE L'À RAZIONALMENTE, funzione che — pure adattando le varie modalità alle circostanze cangiate — deve accompagnarla di tempo in tempo, e se cessa, confondendosi con essa, le rende cattivo servizio: è sommamente utile e benefico che in ogni epoca i poveri non siano assolutamente respinti dalla terra, ma vi siano ammessi in una sfera all'uopo destinata, per soddisfarvi i maggiori

bisogni della loro grama esistenza, ed anche per trarne frutto più largo. Perciò è *necessità assoluta* che quelli di oggi non vi siano accolti in modo che chiudano il campo a quelli di domani. L'istituto à una funzione perenne, finchè dura la povertà, finchè dura l'attuale ordinamento economico sociale.

E perciò la regola dell'art. 13 del progetto Rava « la quotizzazione demaniale è vietata » deve considerarsi come un principio di vera politica conservatrice, in quanto restituendo i demani alla loro altissima finalità, mentre provvede ai bisogni più impellenti delle classi povere, integra l'attuale regime della proprietà individuale, dando luogo con i rifioriti *usi civici* ad un servizio sociale cui quello non può soddisfare. Proprietà comunale restaurata per il godimento di tali usi non è cosa antagonistica o divergente rispetto alla proprietà individuale; è soltanto completiva. Se in Italia vi è un partito conservatore cosciente ed illuminato, esso per il primo deve appoggiare la proposta del Ministro Rava.

Io ò cennato poco fa l'obbiezione, d'ordine pratico, che nello studio della riforma legislativa si è mossa alla proposta del divieto della quotizzazione, ed è quella che ancora oggi si sente ripetere: non potendo negare la vasta esperienza concorde di un secolo, la quale mostra l'insuccesso completo di quell'istituto, si dice che essendosi ormai divise la massima parte delle terre demaniali a nulla servirebbe conservare le poche rimanenti: piccole isole di un continente scomparso, non darebbero il modo di soddisfare le vagheggiate finalità, mentre sarebbero guardate con sfiducia e dispetto da coloro che non parteciparono alle antiche divisioni!.... Secondo me, il valore di tale obbiezione è molto esagerato, perchè è certo, che destinate agli *usi civici* dei poveri, con buone e salde discipline, le terre demaniali sopravanzate, se ne avrebbe un utile di gran lunga maggiore di quello che in qualche caso speciale si potrebbe avere dalla ripartizione, e che in generale sarebbe rappresentato dall'appagamento momentaneo di desi-

derî incomposti o incoscienti, con effetti meramente transitorii e locali.... Ma quante volte si credè in passato atto di buona politica cedere a questi desiderî agitantisi? Quale sostanza di bene n'è rimasta?.... Invece, pur circoscritti i demani qua e là, pur frazionati tra loro da grandi distanze, essi rappresenteranno un vantaggio sicuro per quei Comuni nei quali ancora sussisteranno, ed avranno sempre un significato morale e giuridico per cui è probabile che l'azione di essi trascenda i proprî confini. Ma vi è uno *stato di fatto* col quale, qualunque siasi il giudizio che ne portiamo, ci è necessità fare i conti: ed è principalmente dato dalle opinioni stabilite in questa materia, dal sentimento diffuso fra i proletari agricoli interessati, e dalla resistenza che funzionari governativi, sindaci, Consigli comunali, capi-popolo, oppongono a concetti più larghi e più fecondi. Quindi sembra a me pure che il divieto della quotizzazione, concepito come una riforma per sè stante, lasciata a sè sola, non sarebbe destinato ad una grande efficacia. Ma nel progetto dell'on. RAVA esso è integrato dal principio della *ricostituzione dei demanî* (come già accennammo); anzi, sorpassando sulla forma esteriore del progetto, e traverso la lettera ricostruendone il senso e lo spirito, si potrebbe considerare come una sua dipendenza. « I demanî comunali debbono risorgere, e per ciò occorre cominciare dal conservare quelli che ancora esistono »: ecco, a mio avviso, la formola sintetica, ecco la *parola nuova*, del disegno di legge su cui ò voluto richiamare l'attenzione con questa breve Nota.

L'art. 16 autorizza il proscioglimento del vincolo demaniale e l'alienazione di quei terreni che per qualsivoglia motivo non servano agli *usi civici*, o non siano utili ai bisogni della generalità dei cittadini del Comune nel cui territorio sono posti, o di altri Comuni, ma stabilisce che il prezzo della vendita formerà parte del patrimonio demaniale; e quindi l'alienazione dei terreni non importa mai un'effettiva diminuzione di questo, come era, purtroppo, nella pratica amministrativa precedente e nei progetti anteriori. L'art. 17, poi, delinea i mezzi per cui si vengano

a costituire nuove terre dedicate all' esercizio degli *usi civici*, dando facoltà ai Comuni: — 1° di acquistarne, con le rendite e con i capitali derivanti dal patrimonio demaniale; 2° di acquistarne con rendite o capitali aventi altra origine; 3° di accettare donazioni e lasciti di beni mobili ed immobili con particolare destinazione demaniale. La seconda di queste fonti, abbia anche un valore di applicazione non prossimo, è specialmente importante per il principio che afferma: per cui ai Comuni è non soltanto consentito, ma anche additato, tra i fini dell' attività loro, alla cui attuazione possono dedicare le risorse di cui dispongono, il risorgimento di quei demani che un' improvvida legislazione, resa peggiore da tante influenze malefiche, aveva voluto liquidare.

Dunque, come io accennavo fin dal principio, nel disegno di legge dell' on. Rava non vi è l' intento di chiudere la epoca dei demani comunali, lasciandoli anche in vita nella sfera in cui furono ridotti, ma di farla rifiorire, riconsacrandone la legittimità e la nobiltà con più maturo consiglio, dopo gli errori del passato. E se per un tale programma sembrino ad alcuno modeste le linee tracciate nel progetto, non importa: — la via è segnata, e non domanda che spiriti aperti alle larghe e serene visioni dei bisogni sociali, uomini di buona volontà, fermamente decisi a venire senza indugi scolastici o dottrinarî sul terreno concreto delle applicazioni, al fine che si abbia la soddisfazione che di quei bisogni è ora possibile, anche usufruendo e meglio sviluppando le antiche ragioni di diritto naturale e solidarietà civile, che restano dinnanzi ai nostri occhi fuochi accesi di una civiltà scomparsa nelle ombre infinite del tempo.



